

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um fæðingar- og foreldraorlof.

Frá 2. minni hluta velferðarnefndar.

Annar minni hluti fagnar heilshugar því framfaraskrefi sem nú er tekið með því að lög-
festa að nýju rétt á 12 mánaða fæðingarorlofi með hverju barni. Ríkisstjórn Samfylkingar-
innar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs lögfesti 12 mánaða fæðingarorlof með lög-
um nr. 143/2012 en ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks sem tók við völdum
árið 2013 afnam þá lengingu. Loksins núna, 7 árum síðar, er þessi mikla réttarbót að verða
að lögum að nýju.

Annar minni hluti styður lengingu fæðingarorlofsins en skorar á stjórnvöld að hefja strax
vinnu við frekari lengingu þess. Vert er að benda á að í nágrannaríki okkar Svíþjóð er fæð-
ingarorlof 16 mánuðir og 13 mánuðir í Danmörku en á báðum stöðum er rík hefð og reynsla
fyrir ungbarnaleikskólum. Rannsóknir sýna að umönnun í frumbersku hefur mikil áhrif á
geðheilbrigði manneskjunnar til framtíðar og því skiptir það öllu máli að vel sé að málum
staðið við umönnun og aðstæður barna á fyrstu árum lífs þeirra. Það er samfélagslega mikil-
vægt en einnig efnahagslega hagkvæmt. Hvort tveggja þarf að hafa í huga þegar réttur til
fæðingarorlofs er rýmkaður og fjárhagsleg áhrif þess metin. Mikil og góð uppbygging hefur
verið á fyrsta skólastiginu, leikskólastiginu, hér á landi en það bil sem foreldrar ungra barna
þurfa að brúa milli fæðingarorlofs og leikskólagöngu barna er því miður mikið flækjustig
fyrir barnafólk og bitnar á þeim sem síst skyldi, börnunum sjálfum. 2. minni hluti skorar því
einnig á stjórnvöld að hraða vinnu við það átak að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leik-
skóla.

Fæðingarorlof foreldris sem sætir nálgunarbanni.

Annar minni hluti styður þær réttarbætur sem fram koma í frumvarpinu og tryggja foreldr-
um barna þar sem einungis er fyrir að fara umönnun annars foreldris rétt til fæðingarorlofs
í allt að 12 mánuði. Mikil umræða varð í nefndinni um tilfærslu réttar til töku fæðingarorlofs
þegar foreldri sætir nálgunarbanni gagnvart hinu foreldrinu. Í 3. mgr. 9. gr. frumvarpsins
kemur fram að slík tilfærsla geti orðið í þeim tilvikum þegar nálgunarbann foreldris beinist
gegn barni þess eða þegar foreldri sætir brottvísun af heimili og aðeins í þeim tilvikum þegar
slík ákvörðun verður til þess að viðkomandi foreldri sé ófært að annast barn sitt á fyrstu 24
mánuðum ævi þess.

Annar minni hluti vekur athygli á að nálgunarbanni er eingöngu beitt í undantekningar-
tilfellum samkvæmt lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011. Í 4. gr.
laganna kemur fram að heimilt sé að beita nálgunarbanni ef rökstuddur grunur er um að
sakborningur hafi framið refsivert brot eða raskað á annan hátt friði brotþola eða ef hætta
er á að viðkomandi brjóti á þann hátt gegn brotþola. Jafnframt áréttar 2. minni hluti að telji
sakborningur aðstæður ekki vera í samræmi við framangreind skilyrði skal bera ákvörðun
um nálgunarbann undir dómstóla til staðfestingar. Því er nálgunarbanni ekki beitt nema í
mjög alvarlegum málum. 2. minni hluti áréttar að við slíkar aðstæður verði löggjafinn að hafa

í huga aðstæður barns brotþola og brotþola sjálfs og veita fullnægjandi vernd þeim sem fyrir ofbeldi verða.

Annar minni hluti lýsir undrun á því skilningsleysi stjórnvalda sem og meiri hluta nefndarinnar á þeim aðstæðum sem brotþolar eru í við svo alvarlega atburði sem leiða til nálgunarbanns. Meiri hlutinn hefur lagt til smávægilega breytingu á ákvæðum um tilfærslu réttar til fæðingarorlofs í framangreindum tilvikum en ekki gengið alla leið til að vernda brotþola og barn eins og 2. minni hluti telur nauðsynlegt. 2. minni hluti telur rök um að aðstæður geti verið með þeim hætti, þrátt fyrir að vera svo alvarlegar að nálgunarbanni sé beitt, að samskipti foreldris við barn sitt í frumbersku geti talist vera í lagi, ekki standast skoðun. Í minnisblaði sem nefndinni barst frá ráðuneytinu er vísað til þess að starfshópur um gerð frumvarpsins telji að foreldri, sem sætir nálgunarbanni gagnvart hinu foreldrinu, geti verið í góðum tengslum og samskiptum við barn sitt þrátt fyrir verknað sinn sem leiddi til þess að nálgunarbanni var beitt. Því telji starfshópurinn að það gengi gegn markmiðum laganna að ákvæði 3. mgr. 9. gr. gildi um nálgunarbann gegn hinu foreldrinu líkt og um nálgunarbann gegn barni.

Annar minni hluti áréttar að hér er verið að fjalla um rétt til fæðingarorlofs með barni á fyrstu tveimur aldursárum þess. 2. minni hluti lýsir ánægju með breytingartillögu meiri hlutans um að nálgunarbann gegn foreldri bætist við ákvæði 3. mgr. 9. gr. enda vandséð að unnt sé að virða nálgunarbann sem foreldri sætir gagnvart hinu foreldri á sama tíma og foreldrar þurfa að eiga í nauðsynlegum samskiptum vegna skipta á umönnun barns sín á milli. Tekur 2. minni hluti heilshugar undir það sjónarmið enda vandséð hvernig slík samskipti eiga að vera barni fyrir bestu. Hins vegar lýsir 2. minni hluti undrun yfir því að þegar slíkar aðstæður séu uppi sé ekki vilji hjá meiri hlutanum til að takmarka frekar rétt þess foreldris sem sætir nálgunarbanni til töku fæðingarorlofs með barni. Meiri hlutinn fellst á að foreldri sem sætir nálgunarbanni geti ekki á sama tíma sinnt töku fæðingarorlofs með tilheyrandi umönnun barns en meiri hlutinn telur þó ekki tækt að takmarka töku þess foreldris á fæðingarorlofi eftir að nálgunarbann rennur út. Þessu mótmælir 2. minni hluti.

Annar minni hluti ítrekar að nálgunarbanni er ekki beitt af léttúð. Þannig eru ákvæði laga um nálgunarbann og brottvísun af heimili skýr og afmarkandi er varðar alvarleika brots og ítrekunarhættu. Að auki skal nálgunarbanni afmarkaður ákveðinn tími og það ekki framlengt nema með nýrri ákvörðun um að frumskilyrði skv. 4. gr. laganna séu enn fyrir hendi. Séu engin samskipti milli foreldra á tímabili nálgunarbanns, í frumbersku barns, er ólíklegt að ríkulegt samband hafi myndast á milli foreldris sem sætir nálgunarbanni og barns eftir að nálgunarbann rennur út. Þannig er ólíklegt að hafi nálgunarbann átt sér stað á fyrstu 6 mánuðum í lífi barns sé samband barns og foreldris sem sætir nálgunarbanni, að loknu 6 mánaða fæðingarorlofi barns, svo náð og ríkulegt að foreldrið sé fært um að gegna meginumönnunarhlutverki gagnvart hinu unga ómálga barni næstu vikur og mánuði. Að auki er sú útfærsla meiri hlutans ótæk að foreldri sem sætt hefur ofbeldi og barn þess njóti einungis réttar til töku 6 mánaða í einu en þurfi svo að bíða lokamánaða fæðingarorlofsréttar eftir könnun á aðstæðum þess foreldris sem sætti nálgunarbanni í þeim tilvikum sem ekki er unnt að beita 8. mgr. 9. gr. frumvarpsins til að fá fæðingarorlofsrétt tilfærðan. Þá er barnið orðið 18 mánaða og hefur verið í annars konar daggæslu frá lokum fæðingarorlofsréttar við 6 mánaða aldur.

Annar minni hluti vekur athygli á að samkvæmt innlendum og erlendum rannsóknum sæta 20% kvenna ofbeldi á meðgöngu. Einnig sýna rannsóknir að ofbeldi í nánnum samböndum hefst oft á fyrstu mánuðum eftir fæðingu barns. Því er nauðsynlegt að löggjafinn sé meðvitadur um þessa viðkvæmu stöðu foreldra og barna við setningu laga um fæðingarorlof. Þegar svo alvarlegir atburðir eiga sér stað í lífi nýbakaðra foreldra og barna, að nálgunarbanni er beitt, telur 2. minni hluti það eiga að vera fortakslaus aðgerð að réttur til töku fæðingar-

orlofs færirst frá því foreldri sem sætir nálgunarbanni yfir til hins foreldrisins svo ekki verði röskun á umönnun barns í fæðingarorlofi. Séu hins vegar uppi slíkar aðstæður að foreldri sem sætt hefur nálgunarbanni hefur hvort tveggja látið af hegðun og byggt upp samband sitt við hitt foreldrið og barnið að loknu nálgunarbanni að traust hafi skapast þannig að foreldrið geti annast barn sitt telur 2. minni hluti að foreldri sem hefur öðlast rétt við tilfærslu samkvæmt þessu skuli heimilt að framselja þann rétt til baka. 2. minni hluti telur að eingöngu á þennan hátt geti löggjafinn verndað foreldri og barn og tryggt rétt þeirra til töku 12 mánaða fæðingarorlofs.

Tilfærsla réttar forsjarlauss foreldris.

Í 8. mgr. 9. gr. er fjallað um rétt forsjarforeldris og barns til töku 12 mánaða fæðingarorlofs ef fyrirséð er að forsjarlaust foreldri muni ekki annast barn sitt á fyrstu 24 mánuðum eftir fæðingu þess eða á fyrstu 24 mánuðum eftir að barn kemur inn á heimili við frumættleiðingu eða töku í varanlegt fóstur. Í frumvarpinu er fjallað um að slíkur réttur geti, að beiðni forsjarforeldris, færst yfir þegar forsjarlaust foreldri hefur ekki umgengni við barnið á grundvelli niðurstöðu lögmæltis stjórnvalds eða dómstóla. 2. minni hluti vekur athygli á að úrskurður eða dómur um umgengni forsjarlauss foreldris við barn sitt liggur sjaldnast fyrir innan 6 mánaða frá fæðingu barns ef ágreiningur um umgengni ríkir milli foreldra. Slíkt ferli tekur umtalsvert lengri tíma innan stjórnkerfis og dómstóla og því telur 2. minni hluti að hér sé enn á ferð skortur á skilningi stjórnvalda á því hvernig kerfið virkar þegar um slík mál er að ræða. Þar sem í ákvæðinu er reglugerðarheimild til handa ráðherra um nánari útfærslu á framkvæmd laganna hvetur 2. minni hluti ráðherra til að kynna sér vel framkvæmd mála í stjórnkerfi svo að Vinnumálastofnun fái fullnægjandi stjórnþæki til að bregðast við þegar barn nýtur einungis umönnunar og samskipta við annað foreldrið. Hér þurfa stjórnvöld að tryggja möguleika barna á fullu fæðingarorlofi með foreldri eða foreldrum en ekki búa svo um að barn njóti skertra samvista við foreldri vegna kerfisgalla.

Fæðingarstyrkur.

Annar minni hluti telur brýnt að hækka fjárhæð fæðingarstyrks frá því sem nú er. Fæðingarstyrkur til foreldris utan vinnumarkaðar eða í minna en 25% starfshlutfalli er einungis 83.233 kr. á mánuði og foreldris í fullu námi einungis 190.747 kr. 2. minni hluti telur hættu á að slíkar fjárhæðir leiði til þess að börn í frumbersku búi við fátækt og telur mikilvægt að fjárhæðir hækki þannig að fæðingarstyrkur til foreldris utan vinnumarkaðar verði aldrei lægri en 100.000 kr. á mánuði og fæðingarstyrkur til foreldris í fullu námi aldrei lægri en 205.000 kr. á mánuði.

Fjárhæð fæðingarorlofs.

Annar minni hluti telur nauðsynlegt að gera breytingar á ákvæði 23. gr. frumvarpsins er varðar útreikning á greiðslum úr Fæðingarorlofsjóði. Telur 2. minni hluti mikilvægt að koma til móts við tekjulægstu hópa landsins og leggur því til breytingar þess efnis að ekki sé miðað við 80% tekjuhluftfall af meðaltali heildarlauna ná slík heildarlaun ekki lágmarks-launum í landinu sem verða 351.000 kr. frá og með 1. janúar 2021 samkvæmt gildandi kjarasamningum. Fyrir nefndinni kom fram að tveir hópar fólks skæru sig úr þegar kemur að nýtingu fæðingarorlofsréttar, tekjuhæsti hópurinn en einnig sá tekjulægsti sem getur ekki framfleytt fjölskyldu á 80% af meðaltali heildarlauna. Telur 2. minni hluti að með því að heimila hækkan á prósentuhlutfalli í allra lægsta tekjuhópnum sé leitað leiða til að koma í veg fyrir að sá hópur sleppi nýtingu fæðingarorlofsréttar síns vegna tekjufalls í fæðingarorlofi.

Því leggur 2. minni hluti til breytingu í þá veru að mánaðarleg greiðsla úr Fæðingarorlofs-sjóði skuli nema sömu fjárhæð og mánaðarleg heildarlaun foreldris enda séu þau 351.000 kr. eða lægri. Séu mánaðarleg heildarlaun á bilinu 351.000 kr. til 438.750 kr. skuli mánaðarleg greiðsla úr Fæðingarorlofs-sjóði nema 351.000 kr. Ákvæði 1.–3. mgr. 23. gr. um að mánaðarleg greiðsla úr Fæðingarorlofs-sjóði skuli nema 80% af meðaltali heildarlauna kemur þannig eingöngu til framkvæmdar í þeim tilvikum þar sem heildarlaun foreldris eru hærri en 438.750 kr.

Að framansögðu virtu leggur 2. minni hluti til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. 3. mgr. 9. gr. orðist svo:

Ef foreldri er gert að sæta nálgunarbanni gagnvart barni sínu eða hinu foreldrinu, eða brottvísun af heimili, færist sá réttur til fæðingarorlofs, sem stofnast hefur til skv. 1. mgr. 8. gr. og foreldri hefur ekki þegar nýtt sér, yfir til hins foreldrisins nema foreldrar hafi komist að samkomulagi um annað. Á þetta við hvort sem foreldrar fara sameiginlega með forsjá barnsins eða ekki. Lögreglustjóri eða dómstólar skulu staðfesta að foreldri sæti nálgunarbanni eða brottvísun af heimili. Við tilfærsluna verður réttur þess foreldris sem sætir nálgunarbanni eða brottvísun af heimili að þeim réttindum sem hitt foreldrið hefur áunnið sér samkvæmt lögum þessum. Foreldri sem hefur öðlast rétt við tilfærslu samkvæmt þessu ákvæði skal hvenær sem er heimilt að framselja þann rétt aftur til hins foreldrisins.

2. Á eftir 3. mgr. 23. gr. komi ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 1.–3. mgr. skal miða mánaðarlega greiðslu foreldris úr Fæðingarorlofs-sjóði við heildarfjárhæð meðaltals heildarlauna og eftir atvikum reiknaðs endurgjalds sem greitt hefur verið tryggingagjald af enda sé sú heildarfjárhæð 351.000 kr. eða lægri. Sé sú heildarfjárhæð á bilinu 351.000 kr. til 438.750 kr. skal mánaðarleg greiðsla úr Fæðingarorlofs-sjóði vera 351.000 kr.

3. 3. mgr. 30. gr. orðist svo:

Ef foreldri er gert að sæta nálgunarbanni gagnvart barni sínu eða hinu foreldrinu, eða brottvísun af heimili, færist sá réttur til fæðingarstyrks, sem stofnast hefur til skv. 1. mgr. 26. gr. eða 1. mgr. 27. gr., og foreldri hefur ekki þegar nýtt sér, yfir til hins foreldrisins nema foreldrar hafi komist að samkomulagi um annað. Á þetta við hvort sem foreldrar fara sameiginlega með forsjá barnsins eða ekki. Lögreglustjóri eða dómstólar skulu staðfesta að foreldri muni sæta nálgunarbanni gagnvart barni sínu eða brottvísun af heimili á fyrrgreindu tímabili. Við tilfærsluna verður réttur þess foreldris sem sætir nálgunarbanni og/eða brottvísun af heimili að þeim réttindum sem hitt foreldrið hefur áunnið sér samkvæmt lögum þessum. Foreldri sem hefur öðlast rétt við tilfærslu samkvæmt þessu ákvæði skal hvenær sem er heimilt að framselja þann rétt aftur til hins foreldrisins.

4. Í stað fjárhæðanna „83.233 kr.“ og „190.747 kr.“ í 1. mgr. 38. gr. komi: 100.000 kr.; og: 205.000 kr.

Alþingi, 17. desember 2020.

Helga Vala Helgadóttir, form.